Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2550**

16. Wahlperiode 07. 09. 2006

Unterrichtung

durch das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr)

Bericht gemäß § 8 Abs. 10, § 9 Abs. 4 des Gesetzes über die Durchführung und Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG) zu Art, Umfang und Anordnungsgründe der Maßnahmen nach § 8 Abs. 5 bis 8 BVerfSchG, § 2 Abs. 1a, § 8 Abs. 3a des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst (BNDG) sowie § 10 Abs. 3 des Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst (MADG) im Berichtszeitraum 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2005

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassende Darstellung

Mit Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetz (Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 9. Januar 2002 [BGBl. I S. 361]) zum 1. Januar 2002 sind den Sicherheitsdiensten in Reaktion auf die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001 und die veränderte Bedrohungslage durch den international agierenden Terrorismus neue Befugnisse übertragen worden, die in die Schutzbereiche des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland – GG –) bzw. in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Abs. 1 GG) eingreifen. Den Diensten stehen seit Anfang 2002 Auskunftsrechte gegenüber Banken, Postdienstleistern, Luftfahrtunternehmen und Telekommunikationsunternehmen sowie die Befugnis zum Einsatz des sog. IMSI-Catchers zu, mit dem der Standort sowie die Geräte und Kartennummer aktiv geschalteter Mobilfunkgeräte festgestellt werden kann.

Das Terrorismusbekämpfungsgesetz hat einzelne nachrichtendienstliche Befugnisse und Zuständigkeiten – so die oben aufgeführten Auskunftsersuchen – auf fünf Jahre bis zum 11. Januar 2007 befristet und deren Evaluierung vor Fristablauf vorgesehen. Damit sollte eine Überprüfung von Gesetzesfolgen, insbesondere der Praktikabilität und der Erreichbarkeit gesetzgeberischer Ziele, ermöglicht werden. Dem Parlamentarischen Kontrollgremium hat der Gesetzgeber dabei aufgegeben, jährlich und zusammenfassend nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes einen Bericht zum Zwecke der Evaluierung der neuen Befugnisse vorzulegen. Dieser zusammenfassenden Berichtspflicht ist das Gremium am 12. Mai 2005 nachgekommen. Parallel hierzu hat das Bundeskabinett am 11. Mai 2005 einen Evaluierungsbericht zu den Auswirkungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes beschlossen und am 1. Juni 2006 dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegt. Beide Berichte gelangen dabei im Wesentlichen zu dem Ergebnis, dass die maßvolle Erweiterung der Befugnisse für die Sicherheitsbehörden notwendig und sachgerecht war. Aufgrund der neuen Befugnisse konnten die Sicherheitsbehörden viele relevante Informationen insbesondere im Bereich der Bekämpfung des internationalen Terrorismus gewinnen. Andererseits hat die Auswertung ergeben, dass die neuen Befugnisse von den Diensten verantwortungsvoll und zurückhaltend in Anspruch genommen wurden.

Der vorliegende Bericht baut auf diese zusammenfassende Berichterstattung auf und setzt sie für das Jahr 2005 fort. Im Ergebnis hat sich der bestehende Eindruck bestätigt.

Der Bundesnachrichtendienst (BND), das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und der Militärische Abschirmdienst (MAD) haben vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2005 zusammenfassend wie untenstehend von ihren Befugnissen Gebrauch gemacht:

Die Zahlen in der Übersicht belegen nach Auffassung des Parlamentarischen Kontrollgremiums auch für das Jahr 2005, dass die Dienste die ihnen mit Einführung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes neu eingeräumten Befugnisse weiterhin verantwortungsvoll und zurückhaltend genutzt haben. Aus der annähernd gleichen Anzahl der von den Maßnahmen Betroffenen und der Anzahl der beantragten Maßnahmen (Neuanträge, Verlängerungsanträge) ergibt sich, dass die beantragten Maßnahmen gezielt und nicht für eine flächendeckende Ermittlung eingesetzt worden sind. Die Dienste haben bei Eingriffen in die Grundrechte der Bürger durch die neuen Befugnisse im jeweiligen Einzelfall die Grundsätze von Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit berücksichtigt.

Auch auf der Ebene der Bundesländer wurde von den neuen Befugnissen ebenfalls zurückhaltend und verantwortungsvoll Gebrauch gemacht. Seit 2002 haben die

Anordnungen[1]	2002	2003	2004	2005	Insgesamt
Banken und Finanzdienstleister (§ 8 Abs. 5 BVerfSchG, § 2 Abs. 1a BNDG)	9	16	7	12	44 (73)[2]
Postdienstleister (§ 8 Abs. 6 BVerfSchG)	0	0	0	0	0
Luftfahrtunternehmen (§ 8 Abs. 7 BVerfSchG)	1	2	0	0	3 (5)
Telekommunikationsunternehmen (§ 8 Abs. 8 BVerfSchG, § 10 Abs. 3 MADG, § 8 Abs. 3a BNDG)	26	14	24	21	85 (112)[3]
IMSI-Catcher (§ 9 Abs. 4 BVerfSchG)	3	9	10	10	32 (32)
Insgesamt	39	41	41	43	164 (222)[3]

1 Die Anordnungen umfassen Erstanordnungen, Verlängerungs- und Ergänzungsanordnungen.

2 Die in Klammern aufgeführten Zahlen geben die Anzahl sämtlicher Betroffener einer Maßnahme an, also auch die Personen, die selber nicht einem Verdacht gem. §§ 8 Abs. 5 bis 8, 9 Abs. 4 BVerfSchG unterliegen, bei denen aber bestimmte Tatsachen darauf schließen lassen, dass eine verdächtige Person ihren TK-Anschluss oder ihr Konto nutzt.

3 Hierzu gehört ein Auskunftsersuchen, bei dem Bestandsdaten von Internetbetreibern angefragt wurden. Hiervon waren 28 Personen betroffen. Die Gesamtzahl erhöht sich dadurch auf 250 Betroffene

Bundesländer insgesamt 38 Auskünfte bei Banken und Finanzdienstleistern, 45 Auskünfte bei Telekommunikationsunternehmen, neun Auskünfte bei Luftfahrtunternehmen, keine Auskünfte bei Postdienstleistern und ein IMSI-Catcher-Einsatz gemeldet.

Das Parlamentarische Kontrollgremium hat aufgrund der vom Bundesministerium des Innern bzw. vom Bundeskanzleramt vorzulegenden detaillierten Halbjahresberichte festgestellt, dass im Berichtzeitraum insbesondere die Auskünfte von Banken und Telekommunikationsunternehmen sowie der Einsatz des IMSI-Catchers den Diensten wichtige Erkenntnisse zur Verbesserung ihrer Aufgabenerfüllung vermittelt haben. Den eindeutigen Einsatzschwerpunkt bildeten Ermittlungen gegen ausländische extremistische bzw. terroristische Vereinigungen. Trotz des hohen Gefährdungspotentials dieser Gruppierungen wurden nach Auffassung des Parlamentarischen Kontrollgremiums die neuen Befugnisse maßvoll genutzt. Auch im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sind Freiheitsrechte nur in dem Maß eingeschränkt worden, wie es zur Wahrung von Sicherheitsinteressen unbedingt notwendig gewesen ist.

Die Möglichkeit von Auskunftsersuchen gegenüber Postdienstleistern und Luftfahrtunternehmen wurde im Berichtszeitraum nicht genutzt. Dies lässt nach Auffassung des Parlamentarischen Kontrollgremiums – wie bereits im Evaluationsbericht dargelegt – nicht von vornherein den Schluss zu, dass diese Instrumente im Kampf gegen den international agierenden Terrorismus entbehrlich sind. Vielmehr können auch diese für die Dienste ein notwendiges Instrumentarium darstellen, das im Bedarfsfall für die Terrorismusbekämpfung herangezogen werden kann.

Zu dem zurückhaltenden und verantwortungsvollen Umgang der Nachrichtendienste mit den neuen Instrumenten hat sicherlich beigetragen, dass die vom Gesetzgeber modifizierten Kontrollbefugnisse für das Parlamentarische Kontrollgremium, aber insbesondere für die G10-Kommission, eine sachgerechte eingehende Prüfung jeder einzelnen Maßnahme ermöglicht haben. Ob im Einzelfall eine nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz beantragte Maßnahme zulässig und notwendig ist, musste jeweils von der G10-Kommission festgestellt werden.

Die damalige gesetzgeberische Überlegung, die besondere Sachkunde der Mitglieder dieser Kommission sowie die Sachnähe zu den übrigen Aufgaben der G10-Kommission zu nutzen, hat sich auch im Berichtszeitraum nach Auffassung des Kontrollgremiums grundsätzlich bewährt. Auch die umfangreichen Berichtspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium durch die Vorlage detaillierter Halbjahresberichte, die Auskunft über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten geben, haben zu einer weiteren Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten geführt. Die vom damaligen Gesetzgeber bestimmte aufwändige Ausgestaltung von besonderen Verfahrenssicherungen hat einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass die Rechte von Betroffenen angemessen berücksichtigt wurden.

Das Bundeskabinett hat am 12. Juli 2006 den Entwurf eines Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes beschlossen, der noch im Herbst 2006 in den Deutschen Bundestag eingebracht werden soll. Die vorgesehenen Änderungen und Ergänzung in dem Gesetzentwurf werden vom Parlamentarischen Kontrollgremium grundsätzlich befürwortet. Ziel der anstehenden parlamentarischen Beratungen wird es sein, bei der Gesetzesnovellierung im Ergebnis unter Einsatz aller rechtsstaatlichen Mittel ein größtmögliches Maß an Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger in unserem Land garantieren zu können. Die Befugnisse nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz stellen dabei einen wichtigen Beitrag zur Bewahrung dieser inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland dar. Andererseits bleibt es zentrale Aufgabe aller beteiligten Stellen, die Bedürfnisse jedes Einzelnen auf Schutz seiner Privatsphäre im Rahmen der rechtsstaatlichen Ordnung zu wahren.

I. Die Grundlage der Berichtspflicht

Das Parlamentarische Kontrollgremium erstattet dem Deutschen Bundestag nach § 8 Abs. 10 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz [BVerfSchG] vom 20. Dezember 1990 [BGBl. I S. 2954, 2970], zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. August 2002 [BGBl. I S. 3202, 3217]) jährlich sowie zusammenfassend nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes zum Zwecke der Evaluierung einen Bericht über die Durchführung sowie Art, Umfang und Anordnungsgründe der Maßnahmen nach § 8 Abs. 5 bis 8 BVerfSchG.

Gemäß § 9 Abs. 4 Satz 5 BVerfSchG, § 2 Abs. 1a Satz 4, § 8 Abs. 3a Satz 6 des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz [BNDG] vom 20. Dezember 1990 [BGBl. I S. 2954]), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. August 2002 [BGBl. I S. 3202, 3217]) und § 10 Abs. 3 Satz 6 des Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz [MADG] vom 20. Dezember 1990 [BGBl.I S. 2954, 2977], zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2004 [BGBl. I S. 3396, 3403]) erstattet das Parlamentarische Kontrollgremium darüber hinaus entsprechend § 8 Abs. 10 BVerfSchG dem Bundestag einen Bericht über die Durchführung sowie Art, Umfang und Anordnungsgründe der Maßnahmen nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG, § 2 Abs. 1a, § 8 Abs. 3a BNDG sowie nach § 10 Abs. 3 MADG.

Bei der Berichterstattung sind die Geheimhaltungsgrundsätze des § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz [PKGrG] vom 11. April 1978 [BGBl. I S. 453], zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Juni 2001 [BGBl. I S. 1254, 1260]), zu beachten.

Die umfangreichen Berichtspflichten wurden durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz in die Sicherheitsgesetze aufgenommen. Der vorliegende Bericht setzt die jährliche Berichterstattung fort und enthält eine Darstellung der Entwicklung im Jahr 2005. Der erste Bericht dieser Art wurde für das Jahr 2002 am 12. Mai 2003 (Bundestagsdrucksache 15/981) vorgelegt. Der zweite Bericht für das Jahr 2003 erschien am 17. Juni 2004 (Bundestagsdrucksache 15/3391). Eine zusammenfassende Darstellung für

den Zeitraum Januar 2002 bis Dezember 2004, die Grundlage für eine Evaluierung der einschlägigen Vorschriften sein sollte, hatte das Gremium dem Parlament gemäß § 8 Abs. 10 PKGrG am 12. Mai 2005 (Bundestagsdrucksache 15/5506) vorgelegt. Parallel hierzu hat das Bundeskabinett am 11. Mai 2005 einen Evaluierungsbericht zu den Auswirkungen der nach Artikel 22 Abs. 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des MAD-Gesetzes, des BND-Gesetzes, des Artikel 10 Gesetzes, des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und des § 7 Abs. 2 des BKA-Gesetzes beschlossen, der am 1. Juni 2005 im Innenausschuss des Bundestages von allen Fraktionen positiv gewürdigt wurde. Der Bericht ist auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern einsehbar.

II. Zusammensetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums

Im Berichtszeitraum vom 1. Juli 2004 bis 30. Juni 2005 oblag die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeiten auf dem Gebiet des G10 von dem Parlamentarischen Kontrollgremium der 15. Wahlperiode.

Folgende Abgeordnete gehörten – in alphabetischer Reihenfolge – dem Parlamentarischen Kontrollgremium der 15. Wahlperiode an: Hermann Bachmaier (SPD), Hartmut Büttner (CDU/CSU), Rainer Funke (FDP), Hans-Joachim Hacker (SPD), Volker Neumann (Bramsche) (SPD), Bernd Schmidbauer (CDU/CSU), Erika Simm (SPD), Hans-Christian Ströbele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Wolfgang Zeitlmann (CDU/CSU).

Nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Kontrollgremiums wechselt der Vorsitz jährlich zwischen der parlamentarischen Mehrheit und der Minderheit.

Am 18. Dezember 2002 wurde der Abgeordnete Volker Neumann (Bramsche) (SPD) zum Vorsitzenden des Gremiums gewählt. Er übte sein Amt bis Ende Dezember 2003 aus. Zum stellvertretenden Vorsitzenden war für diese Zeit der Abgeordnete Hartmut Büttner (CDU/CSU) bestimmt worden. Am 1. Januar 2004 hat dieser den Vorsitz übernommen, zum Stellvertreter wurde der Abgeordnete Volker Neumann (Bramsche) (SPD) gewählt, der zum 1. Januar 2005 wieder den Vorsitz übernommen hat. Zum stellvertretenden Vorsitzenden ab 1. Januar 2005 ist der Abgeordnete Wolfgang Zeitlmann (CDU/CSU) bestimmt worden.

In der Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. Dezember 2005 sind die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums der 16. Wahlperiode gewählt worden. Folgende Abgeordnete gehören dem neuen Gremium – in alphabetischer Reihenfolge – an. Fritz Rudolph Körper (SPD), Wolfgang Neskovic (DIE LINKE), Dr. Norbert Röttgen (CDU/CSU), Bernd Schmidbauer (CDU/CSU), Olaf Scholz (SPD), Dr. Max Stadler (FDP), Joachim Stünker (SPD), Hans-Christian Ströbele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Dr. Hans-Peter Uhl (CDU/CSU).

Das neue Gremium ist noch am Tage der Wahl durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages konstituiert worden und am selben Tag zu seiner ersten Sitzung zusammengetreten.

Zum Vorsitzenden des Gremiums der 16. Wahlperiode wurde der Abgeordnete Dr. Norbert Röttgen (CDU/CSU), zu seinem Stellvertreter der Abg. Dr. Max Stadler (FDP) gewählt. Der am 14. Dezember 2005 gewählte Vorsitzende wird auf Grund einer Vereinbarung im Gremium sein Amt bis Ende Dezember 2006 ausüben.

III. Die einzelnen Befugnisse der Sicherheitsbehörden nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz und die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen

1. Die Befugnisse der Sicherheitsbehörden nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz

Die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001 haben auch dem deutschen Gesetzgeber die Notwendigkeit einer effizienten staatlichen Terrorismusbekämpfung vor Augen geführt. Dabei wurde schnell deutlich, dass die Bekämpfung des internationalen Terrorismus auch mit einer Zuweisung neuer Aufgaben an die Sicherheitsbehörden einhergehen musste. Bereits unmittelbar nach den Anschlägen hat die Bundesregierung die Arbeit an einem umfangreichen Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) aufgenommen, das vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat in kürzester Zeit verabschiedet wurde. Es handelte sich um eines der umfassendsten Sicherheitsgesetze der Bundesrepublik Deutschland. Das Gesetz ordnete mehr als zweihundert Gesetzesänderungen bzw. -ergänzungen an, vor allem in den Bereichen Nachrichtendienst, Bundespolizeirecht, Vereinsrecht, Ausländerrecht, Passrecht sowie dem Recht der Sicherheitsüberprüfung.

In diesem am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Terrorismusbekämpfungsgesetz wurden u. a. das Bundesverfassungsschutzgesetz, das BND-Gesetz und das MAD-Gesetz geändert und den Sicherheitsbehörden neue Befugnisse übertragen.

Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Maßnahmen:

- Auskunftsrechte gegenüber Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen über Konten, Konteninhabern, Geldbewegungen und Geldanlagen (§ 8 Abs. 5 BVerfSchG; § 2 Abs. 1a BNDG)
- Auskunftsrechte gegenüber Postdienstleistern über Namen, Anschriften, Postfächer und sonstige Umstände des Postverkehrs (§ 8 Abs. 6 BVerfSchG)
- Auskunftsrechte gegenüber Luftfahrtunternehmen über Namen, Anschriften und Inanspruchnahme von Transportleistungen und sonstige Umstände des Luftverkehrs (§ 8 Abs. 7 BVerfSchG)
- Auskunftsrechte gegenüber Telekommunikationsdienstleistern und Teledienstleistern über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstenutzungsdaten (§ 8 Abs. 8 BVerfSchG; § 10 Abs. 3 MADG; § 8 Abs. 3a BNDG)
- Einsatz technischer Mittel (sog. IMSI-Catcher) zur Ermittlung der Identität und des Standorts aktiv geschalteter Mobiltelefone (§ 9 Abs. 4 BVerfSchG)

Der Gesetzgeber hat im Terrorismusbekämpfungsgesetz für die neuen Befugnisse der Nachrichtendienste eine Befristung vorgesehen. Danach entfallen diese Befugnisse fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes. Durch die Befristung sollte eine rechtzeitige und intensive Evaluierung der mit diesem Gesetz geschaffenen Befugnisse sichergestellt werden.

Das Bundeskabinett hat – wie oben erwähnt – am 11. Mai 2005 einen Evaluierungsbericht beschlossen und auf der Grundlage dieses Berichts sowie des zusammenfassenden Berichts der Parlamentarischen Kontrollgremiums am 12. Juli 2006 den Entwurf eines Ergänzungsgesetzes zum Terrorismusbekämpfungsgesetz (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz – TBEG) verabschiedet, der noch im Herbst 2006 in den Bundestag eingebracht werden soll. Der Entwurf sieht zum einen die Beibehaltung der teils auf fünf Jahre (bis zum 11. Januar 2007) befristeten Regelungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes vor, verändert diese zugleich aber in zahlreichen Punkten. Die Fortgeltung dieser Bestimmungen soll dabei ihrerseits wiederum auf fünf Jahre befristet werden. Der Entwurf sieht zudem erneut eine Evaluierung der Regelungen vor.

2. Die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die den Sicherheitsbehörden mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz übertragenen Befugnisse greifen in verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen der Betroffenen ein. Die Auskunftspflichten von Kredit- und Finanzinstituten, Postdienstleistern und Luftverkehrsunternehmen berühren das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Abs. 1 GG). Ferner wird durch die Auskunftspflichten namentlich der Post- und Telekommunikationsunternehmen sowie den Einsatz des sog. IMSI-Catchers das Post- bzw. Fernmeldegeheimnis (Artikel 10 Abs. 1 GG) berührt. Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Mit der Verabschiedung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes wurde dieser Anforderung durch die in die Sicherheitsgesetze eingefügten Befugnisnormen entsprochen.

Aus der Grundrechtsrelevanz der Maßnahmen ergeben sich besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen, die vor allem Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind. So dürfen die Dienste die ihnen übertragenen Kompetenzen nur dann ausüben, wenn dies zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben erforderlich ist.

Das BfV darf somit Auskunftsersuchen nach § 8 Abs. 5 bis 8 BVerfSchG nur stellen und den IMSI-Catcher nur einsetzen, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BVerfSchG erforderlich ist. Diese Aufgaben bestehen in der Sammlung und Auswertung von Informationen, dabei insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, sowie von Nachrichten und Unterlagen über

– sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich des BVerfSchG für eine fremde Macht,
– Bestrebungen im Geltungsbereich des BVerfSchG, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden oder
– Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 GG), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 GG) gerichtet sind.

Der BND darf Auskunftsersuchen nach den § 2 Abs. 1a, § 8 Abs. 3a BNDG ebenfalls nur zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG stellen, d. h. zur Sammlung, Gewinnung und Auswertung von Erkenntnissen und Informationen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind.

Auch das MAD-Amt darf von seiner Befugnis, Informationen bei Tele- und Telekommunikationsdienstleistern einzuholen, nur im Rahmen seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 MADG Gebrauch machen. Diese Aufgaben umfassen die Sammlung und Auswertung von Informationen – insbesondere sach- und personenbezogene Auskünfte – sowie von Nachrichten und Unterlagen über sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich des MADG, soweit sich diese Bestrebungen oder Tätigkeiten gegen Personen, Dienststellen oder Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung richten und von Personen ausgehen oder ausgehen sollen, die diesem Geschäftsbereich angehören oder in ihm tätig sind. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 MADG obliegt dem MAD ferner die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über die Beteiligung von Angehörigen des Geschäftsbereichs des Bundesministeriums der Verteidigung sowie von Personen, die in ihm tätig sind oder in ihm tätig sein sollen, an Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 GG), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 GG) gerichtet sind.

Zudem haben die Dienste dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechend von mehreren geeigneten Maßnahmen diejenige zu wählen, die den Betroffenen voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt (vgl. § 8 Abs. 13 BVerfSchG, § 2 Abs. 4 BNDG). Eine Maßnahme darf keinen Nachteil herbeiführen, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht.

Die weiteren Voraussetzungen richten sich danach, welche Art der Maßnahme vorgenommen wird.

IV. Art, Umfang und Anordnungsgrund der Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz

1. Auskünfte von Banken und Finanzdienstleistern (§ 8 Abs. 5 BVerfSchG, § 2 Abs. 1a BNDG)

§ 8 Abs. 5 BVerfSchG und § 2 Abs. 1a BNDG räumen dem BfV und dem BND die Befugnis ein, im Einzelfall bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen unentgeltlich Auskünfte zu Konten, Konteninhabern und sonstigen Berechtigten sowie weite-

ren am Zahlungsverkehr Beteiligten und zu Geldbewegungen und Geldanlagen einzuholen. Damit sollen den Diensten Informationen verschafft werden, die sie benötigen, um die finanziellen Ressourcen und damit die Gefährlichkeit terroristischer Gruppierungen frühestmöglich einschätzen zu können. Ferner sollen Erkenntnisse über Geldtransfers zur Vorbereitung und Planung von Anschlägen gewonnen werden. Diese Verbesserung der Informationsmöglichkeiten der Dienste dient der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Resolution 1373 (2001), Ziffer 1, Buchstabe a, nachdrücklich geforderten Unterbindung der Finanzströme terroristischer Organisationen.

a) Voraussetzungen

Das BfV darf die Auskünfte gemäß § 8 Abs. 5 BVerfSchG im Rahmen seiner Aufgaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BVerfSchG nur einholen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BVerfSchG genannten Schutzgüter vorliegen. Bloße Vermutungen genügen nicht.

Der BND darf im Einzelfall bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsunternehmen und Finanzunternehmen unentgeltlich Auskünfte zu Konten, Konteninhabern und sonstigen Berechtigten sowie weiteren am Zahlungsverkehr Beteiligten und zu Geldbewegungen und Geldanlagen einholen, soweit dies im Rahmen seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG für die Sammlung von Informationen über die in § 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 bis 4 und 6 G10 genannten Gefahrenbereiche erforderlich ist und tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die außen- und sicherheitspolitischen Belange der Bundesrepublik Deutschland vorliegen.

§ 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 bis 4 und § 6 G10 nennen folgende Gefahren:

(1) die Gefahr eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland,

(2) die Gefahr der Begehung internationaler terroristischer Anschläge mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland,

(3) die Gefahr der internationalen Verbreitung von Kriegswaffen im Sinne des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen sowie des unerlaubten Außenwirtschaftsverkehrs mit Waren, Datenverarbeitungsprogrammen und Technologien in Fällen von erheblicher Bedeutung,

(4) die Gefahr der unbefugten Verbringung von Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge in die Bundesrepublik Deutschland,

(6) die Gefahr der international organisierten Geldwäsche in Fällen von erheblicher Bedeutung.

Der Gesetzgeber hat sich nach der Gesetzesbegründung für die Einbeziehung der Nummern 4 und 6 entschieden, weil – wie der von Afghanistan ausgehende Terrorismus beispielhaft gezeigt habe – ein enger Zusammenhang zwischen massivem Drogenanbau und -handel, Geldwäsche und terroristischen Aktivitäten besteht. Auch Terrororganisationen in Kolumbien, auf den Philippinen, in Nordafrika, Tschetschenien und Teilen der Türkei würden ihre Aktivitäten und Waffenkäufe mit Drogengeldern finanzieren, die teilweise der Geldwäsche unterzogen worden seien. Ohne die Einbeziehung der Nummern 4 und 6 wäre die Aufgabe im Sinne des § 1 Abs. 2 BNDG in diesem Bereich daher nur schwer erfüllbar.

b) Maßnahmen im Berichtszeitraum

aa) Auskunftsersuchen des BfV

Im Jahr 2005 beantragte das BfV in insgesamt zwölf Fällen Auskunftsersuchen nach § 8 Abs. 5 BVerfSchG und führte dabei drei entsprechende Maßnahmen aus dem Vorjahr fort. Diese richteten sich gegen 25 Hauptbetroffene (zzgl. acht aus den fortgeführten Maßnahmen) und schwerpunktmäßig gegen Mitglieder ausländischer extremistischer Gruppierungen bzw. gegen Unterstützer solcher Organisationen. Insgesamt waren seit dem Jahr 2002 67 Personen von den 41 Anordnungen betroffen. Die Anordnungen umfassen Erstanordnungen sowie Verlängerungs- und Ergänzungsanordnungen. Die Bankauskünfte haben u. a. zur Aufklärung von Finanznetzwerken einzelner extremistischer Gruppierungen beigetragen. Im Einzelnen entwickelte sich die Zahl der Anordnungen wie unten zu aa).

bb) Auskunftsersuchen des BND

Der BND hat seit 2002 gegenüber dem BfV von der Befugnis nur in einem sehr geringen Umfang Gebrauch gemacht. Dies gründet in der aufgabenspezifisch divergierenden Bedarfslage von Ausland- und Inlandsnachrichtendienst. Wie bereits im Vorjahr 2004 wurde auch im Jahr 2005 keine Maßnahme beantragt. Im Einzelnen entwickelte sich die Zahl der Maßnahmen wie unten zu bb).

zu aa)

	2002	2003	2004	2005	Insgesamt
Anordnungen	8	14	7	12	41 (67)

zu bb)

	2002	2003	2004	2005	Insgesamt
Anordnungen	1	2	0	0	3 (6)

2. Auskünfte von Postdienstleistern (§ 8 Abs. 6 BVerfSchG)

a) Voraussetzungen

§ 8 Abs. 6 BVerfSchG ermächtigt das BfV, bei Personen und Unternehmen, die geschäftsmäßig Postdienstleistungen erbringen, sowie bei denjenigen, die an der Erbringung dieser Dienstleistungen mitwirken, unentgeltlich Auskünfte zu Namen, Anschriften, Postfächern und sonstigen Umständen des Postverkehrs einzuholen.

Das BfV benötigt im Rahmen seiner präventiven Funktionen Informationen über die Kommunikationswege terroristischer Gruppen und anderer Personen in den Beobachtungsbereichen nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BVerfSchG, um die Überwachung der Kommunikationsinhalte im Wege der Post- und Fernmeldeüberwachung nach dem G10 vorzubereiten. Nach der bis zum Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes geltenden Rechtslage bestand keine Auskunftspflicht der Erbringer von Postdienstleistungen, deshalb wurde sie in den neu geschaffenen § 8 Abs. 6 BVerfSchG aufgenommen.

Die Auskunftspflicht besteht nur dann, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass eine der in § 3 Abs. 1 G10 benannten Straftaten geplant oder begangen wird oder begangen worden ist.

In § 3 Abs. 1 G10 werden folgende Straftaten aufgeführt:

(1) Straftaten des Friedensverrats oder des Hochverrats (§§ 80 bis 83 StGB)

(2) Straftaten der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates (§§ 84 bis 86, 87 bis 89 StGB, § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 des Vereinsgesetzes)

(3) Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 96, 97a bis 100a StGB)

(4) Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109e bis 109g StGB)

(5) Straftaten gegen die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantik-Vertrages (§§ 87, 89, 94 bis 96, 98 bis 100, 109e bis 109g StGB in Verbindung mit Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 11. Juni 1957 [BGBl. I S. 597] in der Fassung des Gesetzes vom 25. Juni 1968 [BGBl. I S. 741])

(6) Straftaten nach

a) den §§ 129a bis 130 StGB sowie

b) den §§ 211, 212, 239 a, 239 b, 306 bis 306c, 308 Abs. 1 bis 3, § 315 Abs. 3, § 316b Abs. 3 und 316c Abs. 1 und Abs. 3 StGB, soweit diese sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten

(7) Straftaten nach § 95 Abs. 1 Nr. 7 des Aufenthaltsgesetzes.

Gleiches gilt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand Mitglied einer Vereinigung ist, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, Straftaten zu begehen, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind.

b) Maßnahmen im Berichtszeitraum

Über den gesamten Berichtszeitraum wurden durch das BfV keine Auskunftsersuchen nach § 8 Abs. 6 BVerfSchG beantragt.

3. Auskünfte von Luftfahrtunternehmen (§ 8 Abs. 7 BVerfSchG)

a) Voraussetzungen

Frühzeitig und umfassend verfügbare Informationen über Reisewege sollen die rechtzeitige Analyse internationaler terroristischer Gruppen oder von Personen im Beobachtungsbereich des BfV, ihrer Ruhe- und Vorbereitungsräume, aber auch ihrer Zielgebiete ermöglichen. Es handelt sich um Auskunftsmöglichkeiten, die dem BfV in speziellen Bedarfsfällen zu Verfügung stehen und – wie bei den Kontoauskünften – eine gezielte Abfrage ermöglichen sollen.

Gemäß § 8 Abs. 7 BVerfSchG darf das BfV deshalb im Einzelfall bei Luftfahrtunternehmen unentgeltlich Auskünfte zu Namen, Anschriften und zur Inanspruchnahme von Transportleistungen und sonstigen Umständen des Luftverkehrs einholen, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BVerfSchG erforderlich ist und tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BVerfSchG genannten Schutzgüter vorliegen. Insoweit kann auf die Ausführungen zu den Auskunftsansprüchen gegenüber Bankdienstleistern verwiesen werden.

b) Maßnahmen im Berichtszeitraum

Im Jahr 2005 wurden keine Auskunftsersuchen an Luftfahrtunternehmen nach § 8 Abs. 7 BVerfSchG gestellt. In der Vergangenheit konnten mit den Auskünften bei Luftfahrtunternehmen Anhaltspunkte für Reisebewegungen islamistischer Terroristen aufgedeckt werden. Insgesamt gab es seit 2002 drei Anordnungen, von den insgesamt fünf Personen betroffen waren.

Die Entwicklung seit 2002 stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:

	2002	2003	2004	2005	Insgesamt
Anordnungen	1	2	0	0	3 (5)

4. Auskünfte von Telekommunikationsunternehmen (§ 8 Abs. 8 BVerfSchG, § 10 Abs. 3 MADG, § 8 Abs. 3a BNDG)

a) Voraussetzungen

Auskünfte über Begleitumstände der Telekommunikation und der Nutzung von Telediensten können wichtige Aufschlüsse über das Umfeld von Personen geben, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für terroristische oder anderweitig sicherheitsrelevante Bestrebungen vorliegen. Verbindungs- und Nutzungsdaten ermöglichen es beispielsweise, weitere Beteiligte terroristischer Netzwerke zu erkennen und damit zusätzliche Ermittlungen zielgerichtet vorzubereiten. Die Auskunft über Verbindungsdaten von Mobilfunkgeräten ermöglicht es, über die Lokalisierung der Funkzelle den Aufenthaltsort ohne Observation nachzuvollziehen und weitere Ermittlungsmaßnahmen vorzubereiten.

Auch die Bestimmung des Standortes eines genutzten Gerätes bei der Telekommunikation im Festnetz und die auf der Grundlage der Verbindungsdaten erstellten Kommunikationsprofile können wichtige Aufschlüsse über die Kommunikationsbeziehungen der Personen oder Organisationen geben, die der Beobachtung durch das BfV unterliegen. Die Eingriffe bewegen sich im Vorfeld der eigentlichen Telekommunikationsüberwachung.

Deshalb wurde in § 8 Abs. 8 BVerfSchG dem BfV die Befugnis übertragen, im Einzelfall bei denjenigen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste und Teledienste erbringen oder daran mitwirken, unentgeltlich Auskünfte über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstenutzungsdaten einzuholen. In § 8 Abs. 8 Satz 3 BVerfSchG werden die einzelnen von der Auskunftsverpflichtung erfassten Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstenutzungsdaten aufgezählt:

(1) Berechtigungskennungen, Kartennummern, Standortkennung sowie Rufnummer oder Kennung des anrufenden und angerufenen Anschlusses oder der Endeinrichtung

(2) Beginn und Ende der Verbindung nach Datum und Uhrzeit

(3) Angaben über die Art der vom Kunden in Anspruch genommenen Telekommunikations- und Teledienst-Dienstleistung

(4) Endpunkte, festgeschalteter Verbindungen, ihr Beginn und ihr Ende nach Datum und Uhrzeit

Die Auskunft kann auch in Bezug auf die zukünftige Nutzung von Telediensten verlangt werden. In diesem Falle wird die Anordnung analog § 10 Abs. 5 G10 auf höchstens drei Monate befristet.

Aufgrund der gleichgelagerten Aufgabenstellung wurde die Regelung für den MAD im Rahmen seiner begrenzten Zuständigkeit in das MADG übernommen, § 10 Abs. 3 MADG.

Durch die Einführung des § 8 Abs. 3a BNDG sollte gewährleistet werden, dass auch der BND auf dem Gebiet der Telekommunikation entsprechend erweiterte Auskunftsrechte wie das BfV erhält. Sie sollen dem BND zum einen ermöglichen, Extremisten, die vom Ausland aus operieren und nach ihrer Einreise in die Bundesrepublik Deutschland nicht überwacht werden können, zu lokalisieren. Zum anderen können auf der Grundlage von Verbindungsdaten dringend notwendige Informationen über internationale und vom Ausland aus gesteuerte terroristische Netzwerke gewonnen werden.

BfV und MAD können zur Erfüllung ihrer Aufgaben nur dann ein Auskunftsersuchen an Telekommunikationsdienstleister richten, wenn im Einzelfall die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 G10 erfüllt sind. Insoweit wird auf die Ausführungen zu § 8 Abs. 6 BVerfSchG verwiesen.

Auskunftsersuchen des BND nach § 8 Abs. 3a BNDG sind nur zulässig, wenn dies im Rahmen seiner Aufgaben für die Sammlung von Informationen über die in § 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 bis 4 und § 6 G10 genannten Gefahrenbereiche erforderlich ist. Diesbezüglich gilt das zu den Auskunftsersuchen nach § 2 Abs. 1a BNDG Gesagte.

b) Maßnahmen im Berichtszeitraum

aa) Auskunftsersuchen des BfV und des MAD

Das BfV und der MAD haben 2005 insgesamt 21 Anordnungen auf Auskunftsersuchen gestellt. Auf den MAD entfiel im Berichtszeitraum dabei eine Anordnung.

Bei einem der 72 Auskunftsersuchen des BfV aus den Jahren 2002 bis 2005 wurden Bestandsdaten bei Internetbetreibern angefragt. Hiervon waren weitere 28 Personen betroffen (siehe unten zu aa).

Durch die Einholung von Auskünften bei Telekommunikationsunternehmen, insbesondere über die Rufnummern oder Kennungen der Anrufenden bzw. angerufenen Anschlüsse, konnte im Wege der Auswertung und durch Abgleich mit bekannten Anschlussnummern im In- und Ausland vielfach festgestellt werden, ob die Anschlussinhaber in Deutschland tatsächlich Kontakt beispielsweise zu mutmaßlichen Mitgliedern terroristischer Vereinigungen im In- und Ausland hatten.

bb) Auskunftsersuchen des BND

Der BND hat im Berichtszeitraum keine Auskunftsanträge gestellt. Seit dem Jahr 2002 entwickelte sich Zahl der Auskunftsersuchen wie auf S. 10 oben zu bb):

zu aa)

		2002	2003	2004	2005	Insgesamt
Anordnungen	BfV MAD	21 3	9 2	22 1	20 1	72 (89) 7 (11)

zu bb)

	2002	2003	2004	2005	Insgesamt
Anordnungen	2	3	1	0	6 (12)

5. Einsatz des sog. IMSI-Catchers (§ 9 Abs. 4 BVerfSchG, § 5 MADG)

a) Voraussetzungen

Für einen ordnungsgemäßen Antrag auf Anordnung einer Telekommunikationsüberwachung nach dem G10 ist die Benennung einer Telefonnummer erforderlich. Angehörige terroristischer Gruppen nutzen allerdings zunehmend Mobiltelefone, deren Herkunft den Sicherheitsbehörden nicht bekannt ist. Die Telefonnummern solcher Geräte können deshalb auch über den Betreiber nicht festgestellt werden. Mit Hilfe der Kartennummer kann die dazugehörige Telefonnummer ermittelt werden. In § 9 Abs. 4 BVerfSchG bzw. § 5 MADG wurden gesetzliche Ermächtigungen zum Einsatz des sog. IMSI-Catchers zur Ermittlung der Geräte- und Kartennummern von Telefonen zur Lokalisierung des Standortes des Gerätes aufgenommen.

Mit dem IMSI-Catcher ist es möglich, die IMSI (International Mobile Subscriber Identity) eines eingeschalteten Handys in seinem Einzugsbereich zu ermitteln. Diese IMSI ist eine weltweit einmalige Kennung, die den Vertragspartner eines Netzbetreibers eindeutig identifiziert. Die IMSI ist auf der sog. SIM-Karte (SIM = Subscriber Identity Module) gespeichert, die ein Mobilfunkteilnehmer bei Abschluss eines Vertrages erhält. Mit Hilfe der IMSI kann nicht nur die Identität des Teilnehmers, sondern auch dessen Mobilfunktelefonnummer bestimmt werden.

Zur Ermittlung der IMSI simuliert ein „IMSI-Catcher“ die Basisstation einer regulären Funkzelle eines Mobilfunknetzes. Eingeschaltete Handys im Einzugbereich dieser „vermeintlichen“ Basisstation mit einer SIM des simulierten Netzbetreibers versuchen sich nun automatisch beim IMSI-Catcher einzubuchen. Durch einen speziellen „IMSI-Request“ der Basisstation wird die Herausgabe der IMSI vom Handy veranlasst.

Ist der von einer observierten Person genutzte Netzbetreiber nicht bekannt, muss diese Suche ggf. für Basisstationen aller Netzbetreiber durchgeführt werden. In Funkzellen mit vielen Teilnehmern kann es zudem erforderlich sein, mehrere Messungen durchzuführen, bis die gesuchte IMSI aus der Vielzahl gesammelter Daten herausgefiltert werden kann.

Das BfV darf den IMSI-Catcher zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 G10 unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 G10 einsetzen. Da durch den Einsatz eines IMSI-Catchers aus technischen Gründen regelmäßig auch Daten Dritter erhoben werden, sind hier besondere hohe Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu stellen. Der Einsatz ist gemäß § 9 Abs. 4 Satz 2 BVerfSchG nur zulässig, wenn ohne ihn die Erreichung des Zwecks der Überwachungsmaßnahme aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die erhobenen Daten Dritter unterliegen einem absoluten Verwertungsverbot (§ 9 Abs. 4 Satz 5 BVerfSchG). Entsprechendes gilt für den MAD bei einem Einsatz eines IMSI-Catchers auf der Grundlage von § 5 MADG.

b) Maßnahmen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum kam der IMSI-Catcher in zehn Fällen und ausschließlich im Bereich des BfV zum Einsatz. Von den Anordnungen waren insgesamt elf Personen betroffen, die entweder im Verdacht standen, eine terroristische Vereinigung aufzubauen, Mitglied oder Unterstützer einer ausländischen extremistischen Vereinigung zu sein oder Spionage zu betreiben (siehe unten zu b).

Der Einsatz des IMSI-Catchers hat in mehreren Fällen zu wichtigen Erkenntnissen über vorher nicht bekannte Mobilfunkanschlüsse verdächtiger Personen geführt, die dann in Überwachungsmaßnahmen nach § 3 G10 aufgenommen werden konnten. Ohne den Einsatz dieses neuen technischen Mittels hätte das BfV keinen Zugriff auf die Inhalte der so geführten Telefongespräche der überwachten verdächtigen Personen erhalten können.

Im Berichtszeitraum hat sich bestätigt, dass dem Einsatz des IMSI-Catchers zur Unterstützung der Maßnahmen nach § 3 G10 zusammen mit der Möglichkeit, Auskünfte von Telekommunikationsunternehmen zu erhalten, eine wichtige Bedeutung für die Tätigkeit der Nachrichtendienste zukommt.

zu b)

	2002	2003	2004	2005	Insgesamt
Anordnung	3	9	10	10	32 (32)

V. Mitteilungsentscheidungen

Im Berichtszeitraum hat die G10-Kommission zu insgesamt 41 beendeten Auskunftsverfahren Mitteilungsentscheidungen getroffen.

In der überwiegenden Anzahl der Fälle ist die G10-Kommission dabei den Vorschlägen des Bundesministeriums des Innern bzw. des Bundeskanzleramtes gefolgt und hat die Mitteilungsentscheidung vorläufig zurückgestellt, weil ansonsten eine Gefährdung des Zwecks der jeweiligen Maßnahme nicht auszuschließen war oder hat entschieden, wegen offenkundiger Unmöglichkeit die Maßnahme endgültig nicht mitzuteilen.

In neun Fällen hat die G10-Kommission entschieden, dem Betroffenen den Grundrechtseingriff mitzuteilen.

VI. Die Ausgestaltung und Durchführung der Kontrolle der Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz

Für die durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz neu eingefügten Befugnisse der Sicherheitsbehörden, Informationen über Geldströme und Kontobewegungen bei Banken und Finanzunternehmen einzuholen, Auskunftsersuchen an Postdienstleister, Luftverkehrsunternehmen, Telekommunikations- und Teledienstleister zu stellen und IMSI-Catcher einzusetzen, obliegt die Kontrolle dem Parlamentarischen Kontrollgremium und der G10-Kommission. Diese ist nach geltendem Recht wie folgt ausgestaltet:

1. Die Kontrolle durch die G10-Kommission

Sowohl die Auskunftsersuchen als auch der Einsatz des IMSI-Catchers sind nur auf Antrag zulässig. Der Antrag ist durch den Präsidenten des betreffenden Dienstes oder seinen Stellvertreter schriftlich zu stellen. Über den Antrag entscheidet gemäß § 8 Abs. 9 Satz 3 BVerfSchG das vom Bundeskanzler beauftragte Bundesministerium. Im Berichtszeitraum entschied das Bundesministerium des Innern als beauftragtes Bundesministerium über die Anträge des BfV und des MAD. Über Anträge des BND entschied gemäß § 2 Abs. 1a Satz 4 BNDG der Chef des Bundeskanzleramtes.

Die Kontrolle der im Einzelfall angeordneten und zu vollziehenden Maßnahmen, die durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz in das BVerfSchG, das MADG und das BNDG aufgenommen wurden, obliegt der G10-Kommission. Das beauftragte Ministerium hat monatlich die G10-Kommission über die beschiedenen Anträge vor deren Vollzug zu unterrichten. Bei Gefahr in Verzug kann das Bundesministerium den Vollzug der Entscheidung auch bereits vor der Unterrichtung der Kommission anordnen. Die G10 Kommission prüft von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Einholung von Auskünften. Die Kontrolle der G10-Kommission erstreckt sich dabei auch auf den gesamten Prozess der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der mit den Maßnahmen erlangten personenbezogenen Daten durch die Nachrichtendienste des Bundes einschließlich der Entscheidung über die Mitteilung an Betroffene. § 15 Abs. 5 G10 gilt entsprechend.

Der Gesetzgeber hat die abschließende Entscheidung sowie die Kontrolle der Auskunftsersuchen ausdrücklich der G10-Kommission zugewiesen. Mit der G10-Kommission steht ein Gremium zur Verfügung, dessen Mitglieder sich durch eine hohe Fach- und Sachkompetenz für diese äußerst sensible Materie auszeichnen. Diese Zuständigkeitszuweisung hat sich nach Auffassung des Parlamentarischen Kontrollgremiums grundsätzlich bewährt. In den Kommissionssitzungen wird nicht nur über die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Maßnahmen entschieden, sondern auch die Effizienz der Maßnahmen hinterfragt, mithin bereits eine gewisse Evaluierung der Maßnahmen vorgenommen. Darüber hinaus kommt der G10-Kommission bzw. ihren Mitarbeitern eine Reihe von besonderen Rechten zu, wie ein Akten- und Dateneinsichtsrecht oder Zutrittsrecht, die eine effektive Kontrolle zur Wahrung der Freiheitsrechte der Bürger ermöglichen.

Die Mitglieder der G10-Kommission haben sich gestützt auf diese Regelungen auch vor Ort bei den Diensten über die konkrete Umsetzung der Bestimmungen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz informiert. Die Kommission hat sich dabei insbesondere über den Einsatz des IMSI-Catchers informiert und Einblick in die Datenspeicherung genommen. Die Kommission hat weiterhin von ihrem Recht nach § 15 Abs. 5 G10 Gebrauch gemacht und Mitarbeiter zu den Diensten entsandt, denen dort Auskunft zu den Fragen der Kommission sowie Einsicht in alle Unterlagen, die im Zusammenhang mit den Beschränkungsmaßnahmen stehen, gewährt wurde. Über das Ergebnis der Informations- und Kontrollbesuche wurde die Kommission eingehend unterrichtet.

2. Die Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Nach § 1 Abs. 1 PKGrG unterliegt die Bundesregierung hinsichtlich der Tätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) und des Bundesnachrichtendienstes (BND) der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium. Mit der Übertragung neuer Befugnisse auf die Nachrichtendienste durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz wurden auch die Kontrollbefugnisse des Gremiums erweitert. Ihm obliegt die parlamentarische und politische Kontrolle im Bereich der Maßnahmen nach den § 8 Abs. 5 bis 8, § 9 Abs. 4 BVerfSchG, § 10 Abs. 3 MADG und § 2 Abs. 1a, § 8 Abs. 3a BNDG.

Gemäß § 8 Abs. 10 BVerfSchG unterrichtet das für die Anordnung der Maßnahmen zuständige Bundesministerium in Abständen von höchstens sechs Monaten das Kontrollgremium über deren Durchführung. Dabei geht es nicht um Einzelfälle, sondern um eine Gesamtübersicht der Beschränkungsmaßnahmen und ihrer Ergebnisse.

Diese Halbjahresberichte müssen gemäß § 8 Abs. 10 Satz 1 BVerfSchG einen Überblick über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der im Berichtszeitraum

durchgeführten Maßnahmen enthalten. Die Berichte sollen insoweit denjenigen entsprechen, die die Staatsanwaltschaften gem. § 100e StPO der jeweils zuständigen obersten Justizbehörde erstatten. Die Kontrollkompetenz des Parlamentarischen Kontrollgremiums erschöpft sich dabei aber nicht in der Entgegennahme der Berichte, sondern erstreckt sich im Kern vielmehr darauf, von den zuständigen Bundesministerien jederzeit Auskunft über alle Aspekte der Überwachung des Kommunikations-, Reise- und Kapitalverkehrs verlangen zu können.

Die Vorschrift des § 8 Abs. 10 BVerfSchG gilt gemäß § 9 Abs. 4 Satz 5 BVerfSchG, § 10 Abs. 3 Satz 6 MADG, § 2 Abs. 1a Satz 4, § 8 Abs. 3 Satz 6 BNDG entsprechend für die Maßnahmen nach diesen Vorschriften.

Im Berichtszeitraum wurden dem Gremium entsprechend den gesetzlichen Vorgaben detaillierte Halbjahresberichte vorgelegt. Diese wurden in den Sitzungen des Gremiums erörtert. Die Vertreter der zuständigen Ministerien bzw. der Nachrichtendienste haben dabei Nachfragen beantwortet und bei Bedarf ergänzende Erläuterungen geben. Auch diese Praxis der parlamentarischen Kontrolle der durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz eingeführten neuen Befugnisse für die Nachrichtendienste hat sich nach Auffassung des Kontrollgremiums bewährt.

VII. Umsetzung der neuen Befugnisse nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz in den Ländern (§ 8 Abs. 11 BVerfSchG)

Nach der durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002 eingeführten Vorschrift des § 8 Abs. 11 BVerfSchG stehen den Verfassungsschutzbehörden der Länder die neuen Befugnisse nach § 8 Abs. 5 bis 8 BVerfSchG (also die Auskunftsbefugnisse gegenüber Kreditinstituten und Finanzdienstleistern, Luftfahrtunternehmen und Telekommunikationsunternehmen) nur dann zu, wenn das Antragsverfahren, die Beteiligung der G10-Kommission, die Verarbeitung der erhobenen Daten und die Mitteilung an die Betroffenen gleichwertig wie in § 8 Abs. 9 BVerfSchG geregelt sind. Ferner muss eine gleichwertige parlamentarische Kontrolle sowie eine Pflicht zur Berichterstattung über die durchgeführten Maßnahmen an das parlamentarische Kontrollgremium des Bundes landesgesetzlich geregelt sein.

Inzwischen haben 15 Länder entsprechende gesetzliche Regelungen geschaffen, die ihren Verfassungsschutzbehörden die Möglichkeit zur Einholung von Auskunftsersuchen unter den in § 8 Abs. 11 BVerfSchG enthaltenen Vorgaben hinsichtlich des Genehmigungsverfahrens und hinsichtlich der Berichterstattung eingeräumt. In Schleswig-Holstein sollen entsprechende gesetzliche Vorschriften nach Inkrafttreten der geplanten Neuregelungen der bundesrechtlichen Bestimmungen verabschiedet werden.

Bisher haben zehn Bundesländer auf der Grundlage ihrer landesgesetzlichen Bestimmungen gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium des Deutschen Bundestages entsprechende Berichte vorgelegt. Danach wurden für den Berichtszeitraum 2002 bis 2004 insgesamt 26 Auskünfte bei Banken und Finanzdienstleistern, 24 Auskünfte bei Telekommunikationsunternehmen, sieben Auskünfte bei Luftfahrtunternehmen, keine Auskünfte bei Postdienstleistern und ein IMSI-Catcher-Einsatz gemeldet. Seit der letzten Berichterstattung des PKGr an das Plenum am 12. Mai 2005 (Bundestagsdrucksache 15/5506) sind dem Gremium von den Bundesländern weiter zwölf Auskünfte bei Banken und Finanzdienstleistungsunternehmen, 21 Auskünfte bei Telekommunikationsunternehmen sowie zwei Auskünfte bei Luftfahrtunternehmen gemeldet worden. Auskunftsersuchen bei Postdienstleistern und der Einsatz des IMSI-Catcher wurden nicht beantragt.

VIII. Die beabsichtigten Neuregelungen nach dem Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz

Das Bundeskabinett hat am 12. Juli 2006 den Entwurf eines Ergänzungsgesetzes zum Terrorismusbekämpfungsgesetz (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz – TBEG) verabschiedet. Der Entwurf sieht zum einen die Beibehaltung der teils auf fünf Jahre (bis zum 11. Januar 2007) befristeten Regelungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes vor, verändert diese zugleich aber in zahlreichen Punkten. Dabei soll die Fortgeltung dieser Bestimmungen aber ihrerseits wiederum auf fünf Jahre befristet werden. Die Regelungen sollen dabei vor Fristablauf erneut evaluiert werden, wobei ein externer Wissenschaftler einbezogen werden soll. Dieser soll im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag ausgewählt werden.

Der Entwurf sieht u. a. folgende Änderungen der bestehenden Rechtslage vor:

– Auskünfte zu Bestandsdaten bei Postdienstleistungs- und Telediensteunternehmen sollen künftig im Einzelfall von BfV, BND und MAD ohne vorherige Beteiligung des Innenministeriums oder der G10-Kommission eingeholt werden können, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist (§ 8a Abs. 1 BVerfSchG-Entwurf). Auskünfte zu Bestandsdaten bei Postdienstleistungsunternehmen (z. B. die Identität von Postschließfachinhabern) können nach geltendem Recht nur unter den engen Vorrausetzungen des § 3 Abs. 1 G10 (bei Vorliegen von tatsächlichen Anhaltspunkten für den Verdacht auf die Planung oder Begehung der dort genannten Straftaten) auf Antrag durch das Innenministerium und mit Zustimmung der G10-Kommission erhoben werden.

– Nach dem geltenden Recht dürfen Auskünfte nach § 8 Abs. 5 bis 8 BVerfSchG nur eingeholt werden, soweit dies Erfüllung der Aufgaben des BfV nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BVerfSchG erforderlich ist, also in den Fällen der Gefährdung auswärtiger Belange, der Völkerverständigung und der Spionageabwehr. Dem Entwurf zufolge soll nun auch die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG genannte Aufgabe der Informationssammlung und -auswertung u. a. über Bestrebungen gegen die freiheitliche-demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes einbezogen werden. Dies ist allerdings nach § 8a Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-Entwurf auf Fälle von Bestrebungen beschränkt, die volksverhetzend Gewaltbereitschaft fördern oder Gewalt vorbereiten oder anwenden.

– Auch die Anordnung von Auskünften über Flugbuchungen soll künftig vereinfacht werden. Nach geltendem Recht (§ 8 Abs. 7 und 9 BVerfSchG) erfolgt diese Anordnung ebenfalls auf einen Antrag, über den das Bundesministerium des Innern zu entscheiden hat. Über die beschiedenen Anträge ist wiederum – grundsätzlich vor dem Vollzug der Entscheidungen – monatlich die G10-Kommission zu unterrichten, deren Zustimmung erforderlich ist.

– Dem Regierungsentwurf zufolge soll die Auskunft über Flugbuchungen künftig nicht mehr in diesem Verfahren angeordnet werden. Die Anordnung soll vielmehr aufgrund einer Dienstvorschrift erfolgen, die der Zustimmung des Bundesministeriums des Innern bedarf. Eine Mitwirkung und Unterrichtung der G10-Kommission ist nicht mehr vorgesehen. Zu unterrichten ist aber – wie bisher – halbjährlich das Parlamentarische Kontrollgremium.

– Ohne Mitwirkung der G10-Kommission angeordnet werden sollen nach dem Regierungsentwurf ebenso Auskünfte von Kredit- und anderen Finanzinstituten zu Konten, Konteninhabern etc. Auch diese müssen nach geltendem Recht wie Telefonüberwachungen beim Innenministerium beantragt, dort angeordnet und von der G10-Kommission gebilligt werden. In diesem Fall soll nach dem Regierungsentwurf allerdings lediglich die Mitwirkung der G10-Kommission wegfallen. Die Anordnung selbst bleibt dem Innenministerium vorbehalten. Darüber hinaus ist beabsichtigt, dem BfV und dem BND die Möglichkeit einzuräumen, sog. Kontostammdaten bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zu erfragen. Hierfür soll aber erst die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den geltenden Kontostammdatenauskunftsregelungen abgewartet werden.

– Beibehalten werden soll die Notwendigkeit der Zustimmung der G10-Kommission in den bislang in § 8 Abs. 6 und 8 BVerfSchG geregelten Fällen von Auskunftspflichten zu Postdiensten sowie Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstenutzungsdaten, soweit diese nicht unter § 8a Abs. 1 BVerfSchG-Entwurf fallen. Auch in diesen Fällen soll die Auskunftspflicht allerdings nicht mehr an die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 G10 geknüpft werden.

– Neu geregelt wird zudem der Einsatz von IMSI-Catchern zur Ermittlung des Standortes und/oder der Geräte- oder Kartennummer eines Mobiltelefons. Auch dieser durfte bislang nur unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 G10 erfolgen (§ 8 Abs. 8 BVerfSchG), soll künftig aber unter den Voraussetzungen des § 8a Abs. 2 BVerfSchG-Entwurf möglich sein. Auch in diesem Fall soll das Erfordernis der Zustimmung der G10-Kommission beibehalten werden.

– Die neu geregelten Auskunftsrechte sollen entsprechend auch BND und MAD zur Erfüllung ihrer Aufgaben zustehen. Bislang standen diesen Diensten nur einzelne Auskunftsrechte zu.

Das Gremium hält die Neuregelung der Auskunftsverpflichtungen vor dem Hintergrund der anhaltenden Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus insgesamt für angemessen und sachgerecht. Zwar stellen die Regelungen zweifellos eine Erweiterung der bestehenden Eingriffsbefugnisse dar. Andererseits trifft die Begründung des Entwurfs zu, derzufolge die Neuregelung die Eingriffsvoraussetzungen besser auf das spezifische Eingriffsgewicht der jeweiligen Maßnahmen abstimmt. Dass nach geltendem Recht etwa bei der Information über eine Flugbuchung das gleiche Verfahren wie bei der Anordnung einer Telefonüberwachung anzuwenden ist, erscheint angesichts der geringeren Tiefe des erstgenannten Eingriffs als ein Wertungswiderspruch. Zumindest vor dem Hintergrund der vorgesehenen Befristung der Neuregelung und der Evaluierungspflicht hat das Gremium daher keine Bedenken gegen die Erweiterungen.

Zu begrüßen ist, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz und der Militärische Abschirmdienst nach dem Entwurf extremistische Bestrebungen aufklären dürfen, die gegen das friedliche Zusammenleben in Deutschland gerichtet ist, soweit von ihnen besonders schwere Gefahren ausgehen. Damit wird der wachsenden Gefährdung durch in Deutschland entstehenden Extremismus ebenso Rechnung getragen wie dem Umstand, dass auch das friedliche Zusammenleben im Inland ein hohes Schutzgut ist. Zugleich wird der Wertungswiderspruch beseitigt, dass zur Bekämpfung dieser Formen des Extremismus zwar Observationen und der Einsatz von V-Leuten zulässig sind, nicht aber die Anordnung einer Bankauskunft.

Letztlich hält das Parlamentarische Kontrollgremium es für angemessen und sachgerecht, dass die Regelungen wiederum befristet werden und vor Fristablauf einer erneuten Evaluierung zu unterziehen sind. Die Beteiligung eines externen Sachverständigen stellt dabei eine geeignete und sinnvolle Maßnahme dar, die dazu beitragen kann das Vertrauen in die Kontrolle der Dienste weiter zu stärken.

Berlin, den 6. September 2006

Dr. Norbert Röttgen, MdB

Vorsitzender



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333